



El Módulo de Fosas Comunes y el servicio público de panteones

The Common Graves Module and the public service of pantheons

Adriana Trejo Domínguez ^{a1}

^a  atrejo@cmq.edu.mx

¹ El Colegio Mexiquense, A.C., México

Recibido: 25-05-2023 · Aceptado: 31-12-2023 · Publicado: 2024

Resumen

En el presente ensayo se analizan los factores que influyen en la contribución de información al Módulo de Fosas Comunes por parte de los panteones municipales desde el enfoque de la capacidad institucional.

Palabras clave : panteones; servicio público; fosas comunes.

Abstract

This essay analyzes the factors that influence the contribution of information to the Common Graves Module by municipal cemeteries from the perspective of institutional capacity.

Keywords : pantheons; public service; common graves

Planteamiento del problema

*

El Módulo de Fosas Comunes¹ (MFC) es una base de datos de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB). Concentra información que poseen los panteones en sus registros sobre cuerpos y restos inhumados en fosas comunes. Se confronta con la base de datos denominada Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) para detectar posibles coincidencias (Comisión Nacional de Búsqueda, 2023).

*. Esta versión del marcado fue hecha por Realidad e Historia (Concepción, Chile) en 2026 sobre la base del XML original de la revista. Se normalizó el uso del identificador persistente ARK, el elocation ID y nuevas galeradas XML-JATS, EPUB, HTML y PDF. A excepción de lo antes explícitamente mencionado, no se realizaron cambios en el artículo. Las versiones anteriores se encuentran en Zenodo 10.5281/zenodo.11622061 y AmeliCA 2514744002.

1. Disponible en:

<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/modulo-de-fosas-comunes/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20B%C3%BAsqueda,restos%20inhumados%20en%20fosas%20comunes.>

La existencia del MFC se sustenta en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2024) cuya observancia es para los tres órdenes de gobierno en la colaboración con la CNB (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018; 2024a; 2024b; 2024c). También se sustenta en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB) (2020), el cual en su apartado 353 indica que:

Las autoridades que administren fosas comunes deben cargar en el módulo de fosas comunes del RNFCFC² información sobre los cuerpos y restos humanos inhumados en fosas comunes, incluida la relativa a inhumaciones anteriores a la entrada en vigor de este Protocolo [BGFC1] (Secretaría de Gobernación, 2020).

Las fosas comunes se encuentran en panteones municipales. El servicio público de panteones es prestado por los ayuntamientos. Por tanto, los ayuntamientos son quienes tienen la responsabilidad de proporcionar información relativa a las fosas comunes al MFC. Sin embargo, la CNB (2023) reconoce que existen obstáculos para que quienes administran panteones municipales proporcionen y/o carguen información al MFC.

Tales obstáculos giran en torno a la reglamentación diversa de los panteones municipales, a la desigual dotación de recursos y las diferencias en la práctica de registro, archivo y conservación documental (CNB, 2023). Esto implica otro límite para la búsqueda de personas desaparecidas³. Derivado de ello, en este trabajo se plantea la pregunta ¿cuál es la capacidad institucional de los ayuntamientos para contribuir con información al MFC? La hipótesis de este trabajo es la siguiente: la capacidad institucional de los ayuntamientos es baja para contribuir con información al MFC.

Marco Teórico

Eduardo Ramírez (2011) reconoce que los gobiernos locales al conocer de cerca las preferencias de los ciudadanos, pueden prestar servicios públicos de manera focalizada respondiendo a las preferencias locales (Ayala, 1997). Para ello, los gobiernos municipales tienen la facultad y competencia de prestar servicios públicos fundamentada en el artículo 115 constitucional, así como en cada una de las constituciones locales. Se observan las disposiciones correspondientes en la ley orgánica municipal de cada entidad federativa, en los bandos y reglamentos municipales (Legislatura del Estado de México, 2024).

La capacidad institucional de los gobiernos municipales para desempeñar sus funciones, en este caso la prestación de servicios públicos, es entendida como “...la habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando adecuadamente los recursos a su disposición (eficiencia) y estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional)” (Valle, et al, 2018, p. 127). Martínez (2020) ha expuesto que la capacidad institucional de los gobiernos municipales está asociada (entre otros elementos) a la

2. Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas

3. Persona Desaparecida: “...la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito” (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017).

autonomía financiera, al número de reglamentos que poseen y a la rendición de cuentas. Se retoman de la investigación de Martínez (2020) los elementos mencionados para medir la capacidad institucional de los ayuntamientos respecto a su contribución con información al MFC.

Metodología

En este trabajo se utilizan datos de gobiernos municipales pertenecientes al Estado de México de los años 2022 a 2024. Los ayuntamientos que forman parte de esta investigación son aquellos en donde se ha denunciado la desaparición de personas por parte del Colectivo Flores en el Corazón⁴ (CFC). Estos municipios son: Temascaltepec (2022; 2024), Chapultepec (2022; 2023; 2024), San Antonio la Isla (2022; 2024), Tianguistenco (2024), Ocoyoacac (2024), Calimaya (2022; 2023; 2024), San Mateo Atenco (2021; 2022a; 2022b; 2024), Xonacatlán (2022; 2024), Ixtlahuaca (2022; 2024a; 2024b; 2024c), Lerma (2006; 2024), Zinacantepec (2022; 2024a; 2024b), Almoloya de Juárez (2023; 2024) y Toluca (2022a; 2022b; 2024).

La información que sustenta esta investigación proviene de los presupuestos de ingresos detallados (PID) de cada municipio, de los planes de desarrollo municipal (PDM), de los reglamentos municipales de panteones, de solicitudes de información a los ayuntamientos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), del trabajo de campo realizado en el CFC. También se obtuvo información del MFC de la CNB.

Se identificaron problemáticas descritas en el MFC. A partir de ello en los PID y presupuestos de egresos de los gobiernos municipales se indagó sobre los ingresos por derechos por servicio de panteones y el gasto destinado a la operación y mantenimiento de tal servicio. Se revisaron los PDM para localizar el número de panteones de cada municipio, así como las problemáticas por las que atraviesan los panteones. También se localizaron los reglamentos de panteones municipales.

A través del envío de solicitudes de información a los ayuntamientos por medio de la PNT se consultó acerca del ingreso y gasto relacionado con los panteones municipales. Se cuestionó si el registro de fosas comunes se encontraba digitalizado y si contribuían con información al MFC. Posteriormente se realizó el análisis de los datos obtenidos en relación a la capacidad institucional de los municipios.

Para medir la capacidad institucional en este trabajo se consideran los siguientes cálculos (ver cuadro 1):

4. El colectivo Flores en el Corazón del municipio de Ocoyoacac, Estado de México, está conformado por familiares de víctimas de feminicidio y desaparición quienes realizan acciones de búsqueda trabajando en conjunto con las autoridades correspondientes y exigen justicia para las víctimas.

Cuadro 1. Variables para medir la capacidad institucional de los ayuntamientos para contribuir con información al MFC

Variable	Cálculo
1. Autonomía financiera	Porcentaje de ayuntamientos que no indican ingresos por derechos por servicios de panteones en 3 ejercicios fiscales: 50% a 75%=1 muy baja autonomía financiera Porcentaje de ayuntamientos que no indican ingresos por derechos por servicios de panteones en 3 ejercicios fiscales: 76% a 100%=2 baja autonomía financiera Porcentaje de ayuntamientos que indican ingresos por derechos por servicios de panteones en 3 ejercicios fiscales: 75% a 100%= 3 alta autonomía financiera
2. Rendición de cuentas	No. de ayuntamientos que proporcionan información completa de ingresos y egresos en 3 ejercicios fiscales/No. total de ayuntamientos *100 =0% a 25%=1, 26% a 50%=2, 51% a 75%=3, 76% a 100%=4.
3. Reglamentos de panteones	No. de reglamentos de panteones de los ayuntamientos totales/ayuntamientos totales *100: 1% a 25%=1, 26% a 50%=2, 51% a 75%=3, 76% a 100%=4
Índice de capacidad institucional total	Autonomía financiera+ reglamentos+ rendición de cuentas 9 a 11= alta capacidad institucional 5 a 8= mediana capacidad institucional 1 a 4= baja capacidad institucional

Fuente: elaboración propia con base en las variables proporcionadas por Martínez (2020)

Se realizaron los cálculos correspondientes relativos a la medición de la capacidad institucional con los datos obtenidos. Finalmente se muestran las conclusiones.

Resultados

En la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 2022, el ejercicio fiscal 2023 y el ejercicio fiscal 2024 se estipulan los conceptos a partir de los cuales los ayuntamientos obtendrán sus ingresos (Gobierno del Estado de México 1984; 2022a; 2022b; 2023). Uno de tales conceptos es el de derechos por prestación de servicios. Los datos obtenidos del PID para cada uno de los ejercicios fiscales correspondientes a los gobiernos municipales actuales en cuestión (2022-2024) y de las solicitudes de información a los ayuntamientos por medio de la PNT son los siguientes (ver cuadro 2):

Cuadro 2. Ingreso y gasto municipal relacionado con el servicio de panteones

Municipio	Ingreso estimado en el presupuesto de ingresos detallado por derechos por servicios de panteones de los gobiernos municipales en curso (2022-2024)			Gasto municipal destinado a la operación y mantenimiento de los panteones municipales (2022-2024)		
	Ejercicio 2022	Ejercicio 2023	Ejercicio 2024	Ejercicio 2022	Ejercicio 2023	Ejercicio 2024
Almoloya de Juárez						
Calimaya		\$97,200.00				
Chapultepec			\$149,808			
Ixtlahuaca	\$249,03.00		\$79,899.16			
Lerma						
Ocoyoacac				\$56,800.47	\$766,632.80	\$217,000.00
San Antonio la Isla						
San Mateo Atenco	\$2,409,708.40			\$369,500.00	\$237,000.00	\$119,000.00
Temascaltepec						
Tiangustenco						
Toluca	\$5,862,190.61					
Xonacatlán						
Zinacantepec			\$1,283,283			

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (2024) y en los Presupuestos de Ingresos Detallados de los gobiernos municipales 2022-2024

Los datos del cuadro 2, reflejan la autonomía financiera. El porcentaje de ayuntamientos que no indican ingresos por derechos por servicios de panteones en 3 ejercicios fiscales es 53.84% (1), es decir se tiene muy baja autonomía financiera. Se identificó que los panteones municipales que son administrados por autoridades auxiliares, suelen operar únicamente con los recursos que ingresan de las propias comunidades por el pago de derechos por el servicio de panteones.

Tal es el caso de todos los panteones de Ocoyoacac (00053/OCOYOAC/IP/2024) y el panteón de San Mateo Oxtotitlán (Toluca) (Delegado de San Mateo Oxtotitlán, comunicación personal, 16 de mayo de 2024). Por tanto, el pago de derechos por servicio de panteones no llega a la tesorería municipal ni de ésta llegan recursos a los panteones de las localidades para su manejo, el cual en este caso se realiza de manera autónoma.

La desigual dotación de recursos de los panteones municipales complejiza que se mantengan actualizados y digitalizados los registros de los procesos propios de los panteones municipales. Se ha identificado una deficiente sistematización de los registros de los procesos de los panteones de 6 municipios⁵. Ello implica que se presentan limitaciones derivadas de la asignación de recursos a los panteones para contribuir con información al MFC. Sólo 4 panteones cuentan con una base de datos digitalizada con información referente a las fosas comunes⁶.

Respecto a la rendición de cuentas, el resultado obtenido es 0% (1) de ayuntamientos proporcionan información completa de ingresos y egresos en 3 ejercicios fiscales. Siguiendo a Ríos y Cejudo (2009), los ayuntamientos además de rendir cuentas a la legislatura local y federal,

5. Calimaya (Ayuntamiento de Calimaya 2022-2024, 2022, pp.141-142), Chapultepec (Ayuntamiento de Chapultepec 2022-2024, 2022, pp.115-116), Ixtlahuaca (Gobierno Municipal Ixtlahuaca 2022-2024, 2022, pp.231-232), Lerma (Ayuntamiento de Lerma 2022-2024, 2022, pp.201-202), Ocoyoacac (Ayuntamiento Municipal Constitucional de Ocoyoacac 2022-2024, 2022, pp.184-185). y Temascaltepec (Gobierno Municipal Temascaltepec 2022-2024, 2022, p.116).

6. De acuerdo con las solicitudes de información a los ayuntamientos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia

deben rendir cuentas a la ciudadanía y asegurar su acceso a la información. Los autores reconocen que es común que no se presenten informes mensuales y en los portales de internet no se encuentre información completa sobre la que están obligados.

Respecto a las prácticas de registro de los procesos de las fosas comunes que obstaculizan la carga de información al MFC se halló que generalmente está ausente la reglamentación de los procesos de los registros llevados a cabo en los panteones municipales. El porcentaje de reglamentos de panteones presentes en los ayuntamientos es de 46% (2) Sin embargo, sólo en un reglamento municipal⁷ se hallaron disposiciones expresas para la operación del servicio de panteones y las obligaciones de las autoridades auxiliares. Como consecuencia únicamente 5 panteones contribuyen a la alimentación del MFC.

Se encontró que existe una influencia significativa de que la mayoría de los panteones municipales se encuentre bajo la responsabilidad de autoridades auxiliares⁸ en que el número de panteones que contribuya al MFC sea baja. Ejemplo de ello es que el ayuntamiento de Ocoyoacac 2022-2024 no administra ningún panteón de los 9 con que cuenta y afirma desconocer el número de personas en fosas comunes o si existe una digitalización del registro de fosas comunes de panteones municipales (Ayuntamiento de Ocoyoacac, 2024).

El índice de capacidad institucional medido de la siguiente manera: autonomía financiera+ reglamentos+ rendición de cuentas, en este trabajo resulta $1+1+2=4$. Por tanto, se tiene baja capacidad institucional de los ayuntamientos para contribuir con información al MFC.

Conclusiones

Siguiendo a Martínez (2020), la autonomía financiera de los ayuntamientos, al número de reglamentos que poseen y a la rendición de cuentas son variables que inciden en la capacidad institucional de los ayuntamientos, en este caso para contribuir con información al MFC. Estas variables convergen en que la administración de un número significativo de panteones se encuentre bajo la administración de las autoridades auxiliares. Los ayuntamientos transfieren sus responsabilidades a las autoridades auxiliares deslindándose de prestar el servicio público de panteones. Se comprueba la hipótesis sobre la capacidad institucional de los ayuntamientos de esta investigación, la cual resulta ser baja para contribuir al MFC para cruzar datos y ampliar las posibilidades de encontrar a las personas desaparecidas.

Referencias

J. Ayala. 1997. Economía Pública Una guía para entender al Estado.

Ayuntamiento de Almoloya de Juárez. 2023. Ayuntamiento de Almoloya de Juárez.

<https://almoloyadejuarez.gob.mx/wp-content/uploads/2023/gacetas/NOVIEMBRE/GACETA%20MUNICIPAL%20VOL%20V%2030%20NOVIEMBRE%202023.pdf>

7. En el artículo 78 del Bando Municipal 2024 del ayuntamiento de Ixtlahuaca, se indica que las autoridades auxiliares deben informar al ayuntamiento sobre las inhumaciones en los panteones de su comunidad especificando datos como nombre, sexo, edad, causa de muerte.

8. Tal es el caso de Ixtlahuaca en que 31 panteones son administrados por autoridades auxiliares de un total de 33 (Gobierno Municipal de Ixtlahuaca, 2022) y en Toluca 35 de 37 (Gobierno Municipal de Toluca, 2022).

- Ayuntamiento de Almoloya de Juárez. 2024. Almoloya de Juárez.
- Ayuntamiento de Calimaya. 2022. Calimaya.
- Ayuntamiento de Calimaya. 2023. Calimaya.
https://www.calimaya.gob.mx/contenidos/calimaya/docs/3_Presupuesto_de_Ingreso_Detallado_pdf_2023_3_8_170723.pdf
- Ayuntamiento de Calimaya. 2024. Calimaya.
- Ayuntamiento de Chapultepec. 2022. Chapultepec.
- Ayuntamiento de Chapultepec. 2023. Chapultepec.
<https://www.chapultepec.gob.mx/wp-content/uploads/2023/06/87-Reglamento-del-Panteon-Municipal-de-Chapultepec.pdf>
- Ayuntamiento de Chapultepec. 2024. Chapultepec.
- Ayuntamiento de Ixtlahuaca. 2022. Ixtlahuaca.
- Ayuntamiento de Ixtlahuaca. 2024. Ixtlahuaca.
[https://ixtlahuaca.gob.mx/build/docs/transparencia/conac/presupuesto/2024/presupuesto_ingresos_de_tallado\(PbRM-03a\).pdf](https://ixtlahuaca.gob.mx/build/docs/transparencia/conac/presupuesto/2024/presupuesto_ingresos_de_tallado(PbRM-03a).pdf)
- Ayuntamiento de Ixtlahuaca. 2024. Ixtlahuaca.
- Ayuntamiento de Ixtlahuaca. 2024. Ixtlahuaca.
- Ayuntamiento de Lerma. 2006. Lerma. <https://repositorio.colmex.mx/concern/legislations/rr171z08h?locale=es>
- Ayuntamiento de Lerma. 2024. Lerma.
- Ayuntamiento de Ocoyoacac. 2024. Ocoyoacac.
- Ayuntamiento de San Antonio la Isla. 2022. San Antonio la Isla.
- Ayuntamiento de San Antonio la Isla. 2024. San Antonio la Isla.
- Ayuntamiento de San Mateo Atenco. 2021. San Mateo Atenco.
- Ayuntamiento de San Mateo Atenco. 2022. San Mateo Atenco.
- Ayuntamiento de San Mateo Atenco. 2022. San Mateo Atenco.
[https://www.sanmateoatenco.gob.mx/sanmateoatenco/public/storage/archivos/20220225_190432_\]PRE SUPUESTO%20DE%20INGRESOS%20Y%20EGRESOS%202022.pdf](https://www.sanmateoatenco.gob.mx/sanmateoatenco/public/storage/archivos/20220225_190432_]PRE SUPUESTO%20DE%20INGRESOS%20Y%20EGRESOS%202022.pdf)
- Ayuntamiento de San Mateo Atenco. 2024. San Mateo Atenco.
- Ayuntamiento de Temascaltepec. 2022. Temascaltepec.
- Ayuntamiento de Temascaltepec. 2024. Temascaltepec.
- Ayuntamiento de Tianguistenco. 2024. Tianguistenco.
- Ayuntamiento de Toluca. 2022. Toluca.
- Ayuntamiento de Toluca. 2022. Toluca.
https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/tol-pdfPRESUPUESTO_DE_INGRESOS_DETALLADO_2022.pdf
- Ayuntamiento de Toluca. 2024. Toluca.
- Ayuntamiento de Xonacatlán. 2022. Xonacatlán.
https://xonacatlan.gob.mx/contenidos/xonacatlan/docs/310_gaceta-municipal-06-bis-manuales-reglamento-panteones-2022_22627115357.pdf
- Ayuntamiento de Xonacatlán. 2024. Xonacatlán.
- Ayuntamiento de Zinacantepec. 2022. Zinacantepec.
- Ayuntamiento de Zinacantepec. 2024. Zinacantepec.
<https://zinacantepec.gob.mx/CONAC/ayuntamiento/2024/PRESUPUESTO2024/4%20Norma%20para%2>

0establecer%20la%20estructura%20del%20Calendario%20del%20Presupuesto%20de%20Egresos%20base%20mensual.pdf

Ayuntamiento de Zinacantepec. 2024. Zinacantepec.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2018. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2024. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2024. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2024. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

G. Cejudo y A. Ríos. 2009. CIDE.

Comisión Nacional de Búsqueda. 2023. "Comisión Nacional de Búsqueda."

<https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/modulo-de-fosas-comunes/#::~:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20B%C3%BAsqueda>

Gobierno del Estado de México. 1984. Gobierno del Estado de México.

https://sanmateoatenco.gob.mx/sanmateoatenco/public/storage/legislacionSMA/LEGISLACION_MUNICIPAL/50.%20REGLAMENTO%20MUNICIPAL%20PARA%20LA%20PRESTACION%20DEL%20SERVICIO%20PUBLICO%20DE%20PANTEONES.pdf

Gobierno del Estado de México. 2022. Gobierno del Estado de México.

Gobierno del Estado de México. 2022. Gobierno del Estado de México.

Gobierno del Estado de México. 2023. Gobierno del Estado de México.

Legislatura del Estado de México. 2024. Legislatura del Estado de México.

G. Martínez. 2020. Martínez, G.

E. Ramírez. 2011. Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Gobernación. 2020. Secretaría de Gobernación.

Valle. 2018. "Nueva Época." <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10487/11353>